

## Υπόθεση T-67/94

### Ladbroke Racing Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

«Προσφυγή ακυρώσεως — Κρατικές ενισχύσεις — Αγορά συνομολογήσεως στοιχημάτων — Άρθρο 92, παράγραφοι 1 και 3, της Συνθήκης ΕΚ — Έννοια της ενισχύσεως — Φορολογικά μέτρα — Υποχρέωση επιστροφής»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (δεύτερο πενταμελές τμήμα) της 27ης Ιανουαρίου 1998 .....

II - 7

#### Περίληψη της αποφάσεως

- 1. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Αρμοδιότητα της Επιτροπής και του εθνικού δικαστηρίου να χαρακτηρίζουν ένα εθνικό μέτρο ως κρατική ενίσχυση — Μη ευρεία διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής  
(Συνθήκη ΕΚ άρθρο 92 § 1)*
- 2. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Μείωση του παρακρατουμένου από το κράτος μέλος τμήματος των εσόδων από τα στοιχήματα επί των ιπποδρομιών, τα οποία συνομολογεί ο οργανισμός που είναι αποκλειστικώς αρμόδιος για τη διαχείριση του αμοιβαίου στοιχήματος εντός του κράτους αυτού — Εμπίπτει — Φορολογικό μέτρο μονίμου χαρακτήρα, το οποίο είναι περιορισμένο και δεν σκοπεί στη χρηματοδότηση μεμονωμένης πράξεως — Δεν ασκεί επιρροή  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 § 1)*

3. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Ταμειακά πλεονεκτήματα απορρέοντα από τη χορήγηση αδείας για την αναβολή της καταβολής των αναλογουσών στο Δημόσιο κρατήσεων επί των εσόδων από τα συνομολογούμενα στοιχεία επί των ιπποδρομιών — Εμπίπτει — Μέτρο που ωφελεί εμμέσως άλλους επιχειρηματίες — Δεν ασκεί επιρροή*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 §§ 1 και 3, στοιχ. γ')
4. *Προσφυγή ακυρώσεως — Λόγοι ακυρώσεως — Λόγοι τους οποίους μπορεί να προβάλει ο καταγγέλλων κατά της τελικής αποφάσεως της Επιτροπής σχετικής με κρατική ενίσχυση — Λόγος αφορών την παράλειψη εξετάσεως ορισμένων κρατικών μέτρων που περιελήφθησαν στην καταγγελία — Μέτρα που δεν αποτέλεσαν αντικείμενο αποφάσεως περί κινήσεως της διαδικασίας — Παράλειψη της Επιτροπής να λάβει θέση, την οποία δεν προσέβαλε ο καταγγέλλων — Απαράδεκτο*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρα 93 § 2, 173, εδάφιο 4, και 175)
5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Κρατικό μέτρο που θέτει στη διάθεση του εθνικού οργανισμού που είναι αρμόδιος για τη διαχείριση του αμοιβαίου στοιχήματος τα μη ζητηθέντα κέρδη, για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δαπανών — Εμπίπτει*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 § 1)
6. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απαγόρευση — Παρεκκλίσεις — Ενισχύσεις που μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά — Διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής — Δικαστικός έλεγχος — Όρια*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρα 92 § 3 και 173)
7. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απόφαση της Επιτροπής διαπιστώνουσα το ασυμβίβαστο μιας ενισχύσεως με την κοινή αγορά και διατάσσουσα την επιστροφή της — Επίκληση από τις εθνικές αρχές του χρονικού περιορισμού της υποχρεώσεως επιστροφής λόγω της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του λήπτη στη νομιμότητα της ενισχύσεως — Δεν επιτρέπεται*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρα 92 και 93)
8. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απόφαση της Επιτροπής διαπιστώνουσα το ασυμβίβαστο μιας ενισχύσεως με την κοινή αγορά και διατάσσουσα την επιστροφή της — Υποχρεώσεις των κρατών μελών — Υποχρέωση αναζητήσεως — Περιεχόμενο — Επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση — Ευχέρεια της Επιτροπής να αναθέτει στις εθνικές αρχές το καθήκον υπολογισμού του ακριβούς επιστρεπτέου ποσού*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 93 § 2)
9. *Προσφυγή ακυρώσεως — Αμοδιότητα του κοινοτικού δικαστή — Αίτημα να διαταχθεί η επανεξέταση καταγγελίας — Απαράδεκτο*  
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρα 173 και 176)

1. Για τον καθορισμό της εκτάσεως του δικαστικού ελέγχου των κριτηρίων που επέλεξε η Επιτροπή για να εκτιμήσει αν ένα εθνικό μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η διάταξη αυτή δεν προβαίνει σε διάκριση των κρατικών παρεμβάσεων ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους. Συνεπώς, η έννοια της ενισχύσεως είναι αντικειμενική και εξαρτάται μόνον από το ζήτημα αν ένα κρατικό μέτρο απονέμει πλεονέκτημα σε μία επιχείρηση ή σε ορισμένες επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, ο οποίος κατά τη Συνθήκη αποκείται τόσο στην Επιτροπή όσο και στο εθνικό δικαστήριο, δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσει, ελλείψει ιδιαιτερώσεων συνθηκών οφειλομένων κυρίως στην περίπλοκη φύση της επίμαχης κρατικής παρεμβάσεως, την αναγνώριση ευρείας διακριτικής ευχέρειας υπέρ της Επιτροπής.
2. Μολονότι είναι αληθές ότι η φορολογία και η θέσπιση φορολογικών συστημάτων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, γεγονός παραμένει ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής μπορεί, ενδεχομένως, να αποδειχθεί ασυμβίβαστη προς το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Συναφώς, η Επιτροπή δεν μπορεί νομίμως να αποφανθεί ότι ένα φορολογικό μέτρο, συνιστάμενο στη μείωση του παρακρατουμένου από το κράτος μέλους τιμήματος των εισόδων από τα στοιχήματα επί των ιπποδρομιών τα οποία συνομολογεί ο οργανισμός που είναι

αποκλειστικώς αρμόδιος για τη διαχείριση του αμοιβαίου στοιχήματος εντός του κράτους αυτού, δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση, υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, αλλά μια «μεταρρύθμιση υπό μορφή “φορολογικής” προσαρμογής που δικαιολογείται από τη [φύση] και την οικονομία του εν λόγω συστήματος», με το σκεπτικό ότι το μέτρο έχει μόνιμο χαρακτήρα, δεν σκοπεύει στη χρηματοδότηση μιας μεμονωμένης πράξεως και αποτελεί απλώς περιορισμένη μείωση του ποσοστού των εισφορών.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά το κριτήριο του μόνιμου του εν λόγω μέτρου, το άρθρο 92, παράγραφος 1, δεν διακρίνει μεταξύ μόνιμων και προσωρινών κρατικών μέτρων. Επιπλέον, ενόψει της συχνότητας των προσαρμογών των φορολογικών συντελεστών από τις εθνικές αρχές και της δυνατότητας μετατροπής ενός μόνιμου μέτρου σε προσωρινό και αντιστρόφως, η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού συνεπαγείται τέτοια αβεβαιότητα κατά την εφαρμογή του άρθρου 92, ώστε το κριτήριο αυτό δεν συμβιβάζεται με την αρχή της ασφαλείας δικαίου.

Όσον αφορά το κριτήριο ότι το επίμαχο μέτρο δεν σκοπεύει στη χρηματοδότηση μιας μεμονωμένης πράξεως, το άρθρο 92, παράγραφος 1, δεν προβαίνει σε διάκριση των κρατικών παρεμβάσεων ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους.

Τέλος, όσον αφορά το τρίτο κριτήριο, ότι δηλαδή η αποφασισθείσα από τις εθνικές αρχές μείωση του ποσοστού της κρατήσεως υπέρ του Δημοσίου ήταν

περιορισμένη, το σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως δεν αποκλείει εκ προοιμίου την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

3. Η απόφαση κράτους μέλους να επιτρέψει στον οργανισμό που είναι αρμόδιος για τη διαχείριση του αμοιβαίου στοιχήματος εντός του κράτους αυτού να αναβάλει την καταβολή του τμήματος των κρατήσεων που του αναλογεί δεν μπορεί να μη χαρακτηριστεί ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Πράγματι, ένα τέτοιο μέτρο έχει ως αποτέλεσμα την απονομή χρηματοοικονομικών πλεονεκτημάτων σε μια επιχείρηση και τη βελτίωση της χρηματοοικονομικής της καταστάσεως. Μολονότι το μέτρο αυτό μπορεί να ωφελήσει επίσης, εμμέσως, πολλούς άλλους επιχειρηματίες, οι δραστηριότητες των οποίων εξαρτώνται από την κύρια δραστηριότητα του αμέσως ωφελουμένου από το εν λόγω μέτρο, η σκέψη αυτή δεν αρκεί για να κριθεί ότι αποτελεί μέτρο γενικής φύσεως που δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, αλλά ότι, στην καλύτερη των περιπτώσεων, μπορεί, ενδεχομένως, να υπαχθεί στην προβλεπόμενη από το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης παρέκκλιση για την προώθηση ορισμένου οικονομικού τομέα.

4. Το δικαίωμα των τρίτων να υποβάλλουν καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής για παράβαση του άρθρου 92 της Συνθήκης, προκειμένου αυτή να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, κατά του εμπλεκόμενου κράτους μέλους

και να εκδώσει ενδεχομένως κατά το πέρας της διαδικασίας αυτής τελική απόφαση, δεν διέπεται από κανένα κείμενο ή διάταξη του παραγωγού δικαίου, αντίστοιχο του κανονισμού 17.

Εντούτοις, αν η Επιτροπή αποφασίσει να απορρίψει μια καταγγελία εκδίδοντας σχετική απόφαση προς τούτο, η εν λόγω απόφαση πρέπει, δυνάμει του άρθρου 190 της Συνθήκης, να είναι αιτιολογημένη, προκειμένου να παράσχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να γνωρίζει τους λόγους που τη δικαιολογούν και, ενδεχομένως, να διεκδικήσει τα δικαιώματά του ενώπιον του κοινοτικού δικαστή.

Σε περίπτωση που δεν υπάρχει ρητή απόφαση απορρίπτουσα την καταγγελία, αλλά, αντιθέτως, έχει εκδοθεί απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, αν ο προσφεύγων φρονεί ότι η Επιτροπή, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, δεν έλαβε θέση επί του συνόλου των κρατικών μέτρων που αφορά η καταγγελία του, πρέπει να οχλήσει την Επιτροπή υπό την έννοια του άρθρου 175 της Συνθήκης, ώστε αυτή να λάβει θέση επί των μέτρων που δεν αποτέλεσαν αντικείμενο της αποφάσεως αυτής, και, αν ο προσφεύγων κρίνει ότι η Επιτροπή, με την απάντησή της στην όχληση, έλαβε θέση αποτελούσα σιωπηρή απόρριψη του τμήματος της καταγγελίας που αφορούσε τα μέτρα αυτά, μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως, δυνάμει του άρθρου 173, παράγραφος 4, της Συνθήκης.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, εφόσον ο προσφεύγων δεν κινήσει και δεν συν-εχίσει τη διαδικασία του άρθρου 175 της

Συνθήκης ή δεν ασκήσει εμπροθέσμως προσφυγή ακυρώσεως, δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, ναβάλει παραδεκτώσ, στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως κατά της τελικής αποφάσεως επί των καταγγελομένων μέτρων, κατά του ότι η Επιτροπή, η οποία δεν κίνησε τη διαδικασία κατά ορισμένων από τα μέτρα αυτά, δεν αποφάνθηκε επ' αυτών με την τελική απόφαση.

5. Η προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, που αφορά τη μεταβίβαση κρατικών πόρων υπέρ του λήπτη, πληροῦται οσάκις ένα κράτος μέλος θέτει στη διάθεση του οργανισμού που είναι αρμόδιος για τη διαχείριση του αμοιβαίου στοιχήματος τα μη ζητηθέντα κέρδη, για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δαπανών, διότι έτσι ο νομοθέτης του εν λόγω κράτους σαφώς παραιτείται πράγματι από πόρους οι οποίοι, υπό διαφορετικές συνθήκες, θα καταβάλλονταν στο δημόσιο Ταμείο.

Κατά το μέτρο όμως που οι πόροι αυτοί χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δαπανών, αποτελούν μείωση των κοινωνικών βαρών που πρέπει συνήθως να φέρει μια επιχείρηση και, ως εκ τούτου, ενίσχυση υπέρ αυτής.

6. Το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης απονέμει στην Επιτροπή ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την έκδοση αποφάσεως εισάγουσας παρέκκλιση από τη γενική απαγόρευση της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου. Στην περίπτωση αυτή, κατά την εκτίμηση του αν μια κρατική ενίσχυση συμβιβάζεται ή όχι με την κοινή αγορά,

ανακύπτουν προβλήματα για την επίλυση των οποίων απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη και να εκτιμώνται σύνθετα γεγονότα και περιστάσεις οικονομικού χαρακτήρα που μπορούν να μεταβάλλονται ταχέως.

Δεδομένου ότι ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, να υποκαταστήσει τον εκδόντα μια τέτοια απόφαση με τη δική του ουσιαστική εκτίμηση, ιδίως στον οικονομικό τομέα, ο έλεγχος τον οποίο καλείται να ασκήσει το Πρωτοδικείο επί της εκτιμήσεως της Επιτροπής πρέπει να περιοριστεί στην εξέταση του αν τηρήθηκαν οι κανόνες διαδικασίας και αιτιολογήσεως, αν τα πραγματικά περιστατικά που ελήφθησαν υπόψη για την αμφισβητούμενη επιλογή ευσταθούσαν και αν υφίσταται πρόδηλη πλάνη κατά την εκτίμηση των περιστατικών αυτών ή κατάχρηση εξουσίας.

7. Οσάκις η Επιτροπή διαπιστώνει το ασυμβίβαστο μιας ενισχύσεως με την κοινή αγορά, μπορεί να διατάξει το οικείο κράτος μέλος να υποχρεώσει τη λήπτρια επιχείρηση να την επιστρέψει, δεδομένου ότι η κατάργηση μιας παράνομης ενισχύσεως μέσω της αναζητήσεώς της αποτελεί τη λογική συνέπεια της διαπιστώσεως αυτής, καθόσον καθιστά δυνατή την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση.

Η Επιτροπή δεν μπορεί, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει συνάφως, να περιορίσει χρονικώς την υποχρέωση των αρχών του οικείου κράτους μέλους να αξιώσουν την επιστροφή της ενισχύσεως, με την αιτιολογία ότι οι αρχές αυτές επικαλούνται τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του λήπτη στη

νομιμότητά της. Πράγματι, δεν εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, αλλά στην επιχείρηση που λαμβάνει την ενίσχυση, να επικαλεστεί την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων στις οποίες στηρίχθηκε η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της, προκειμένου να αντισταχθεί στην επιστροφή παράνομης ενισχύσεως, τούτο δε στο πλαίσιο των διαδικασιών ενώπιον των κρατικών αρχών ή του εθνικού δικαστηρίου.

8. Η υποχρέωση του κράτους μέλους να καταργήσει, σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, ενίσχυση κριθείσα ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά σκοπεί στην επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση και ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται εφόσον η επίμαχη ενίσχυση, αυξημένη ενδεχομένως με τόκους υπερημερίας, επιστραφεί από τον λαβόντα την ενίσχυση προς το Δημόσιο.

Ωστόσο, καμία διάταξη του κοινοτικού δικαίου δεν επιβάλλει στην Επιτροπή, οσάκις διατάσσει την επιστροφή ενισχύσεως κριθείσας ασυμβίβαστης με την κοινή αγορά, να καθορίζει το ποσό της επιστρεπτέας ενισχύσεως, δεδομένου ότι οι συναφείς επιταγές περιορίζονται, αφενός, στο ότι η αναζήτηση των παράνομως χορηγηθεισών ενισχύσεων πρέπει να καταλήγει στην επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση και, αφετέρου, ότι η επιστροφή αυτή πρέπει να πραγματοποιείται κατά τον τρόπο που καθορίζει το εθνικό δίκαιο, χωρίς η εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου αυτού να θίγει το περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου.

Κατά το μέτρο που, προκειμένου περί παρεμβάσεων στον φορολογικό τομέα, για τον υπολογισμό του ποσού της ενισχύσεως που πρέπει να αναζητηθεί μπορεί να απαιτείται να ληφθεί υπόψη η εφαρμοστέα στον τομέα αυτό εθνική νομοθεσία, η Επιτροπή μπορεί νομίμως να περιοριστεί στη διαπίστωσή της κατ' αρχήν υποχρεώσεως επιστροφής της ενισχύσεως που υπέχει ο λήπτης και να αφήσει στις εθνικές αρχές το καθήκον υπολογισμού του συγκεκριμένου ποσού της επιστρεπτέας ενισχύσεως.

Μια τέτοια απόφαση της Επιτροπής όχι μόνο δεν αποτελεί παράνομη μεταβίβαση εξουσίας, αλλά εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της αμοιβαίας υποχρεώσεως αγαστής συνεργασίας που υπέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του άρθρου 93 της Συνθήκης.

9. Το υποβαλλόμενο στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως αίτημα να διαταχθεί η Επιτροπή να επανεξετάσει μια καταγγελία είναι απαράδεκτο. Συγκεκριμένα, δεν εναπόκειται στον κοινοτικό δικαστή να απευθύνει διαταγές στα κοινοτικά όργανα ή να τα υποκαθιστά, στο πλαίσιο του ελέγχου της νομιμότητας που ασκεί, αλλά στο οικείο κοινοτικό όργανο εναπόκειται να λάβει, δυνάμει του άρθρου 176 της Συνθήκης, τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση αποφάσεως εκδοθείσας στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως.